

les études d'impact DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT EN MILIEU URBAIN mise en place des procédures

par **Jean-Pierre TAREAU**

Du point de vue des études les points communs sont nombreux entre projets d'infrastructures de voirie et projets d'infrastructures de transport collectif, mais les procédures comme les moyens de financement diffèrent assez largement. Les procédures dont il s'agit ici concernent essentiellement les projets d'infrastructures de voirie en milieu urbain instruits par le ministère de l'Équipement.

LES PROCEDURES ACTUELLES

La prise en compte de l'environnement intervient explicitement dans deux types de procédures :

a) l'avant-projet sommaire APS :

Depuis septembre 1975, il est prévu dans le dossier d'APS un sous-dossier « Intégration de la voie dans son environnement », ainsi qu'un certain nombre de documents relatifs à la situation de l'opération dans l'agglomération (SDAU et POS), à l'historique du projet, à une description du site traversé s'étendant bien au-delà de l'emprise prévue :

Le premier but recherché en demandant la production de ces pièces, était d'accroître l'information relative au milieu traversé, afin de pouvoir formuler un avis tenant compte des particularités locales. Le second but était d'inciter à mener une véritable étude d'environnement.

Or il apparaît dans les faits que cette étude est menée le plus souvent après coup, une fois que le projet est déjà trop figé. Ses conclusions ne transparaissent pas toujours dans les caractéristiques techniques adoptées, ou se traduisent par quelques habillages très ponctuels. De plus l'étude est limitée aux abords immédiats de l'emprise, c'est-à-dire dans la zone où des aménagements peuvent être financés par le maître d'ouvrage. L'accent est mis sur les nuisances phoniques, l'aspect visuel. Très peu de dossiers font état de variantes qui auraient été envisagées en cours d'étude.

b) l'avant-projet géométrique APG :

Une autre procédure existe, devant précéder celle des APS, lors de l'inscription d'emprises au POS. Cette procédure est essentiellement une procédure de concertation entre les divers intervenants, sur la base de variantes du projet.

Pauvre en moyens d'action, elle est peu mise en pratique, pourtant elle intervient très en amont des études et met l'accent sur les problèmes d'environnement qui doivent être traités au même titre que les autres. Peut-être, dans les esprits, intervient-elle trop tôt, les choix de fond étant remis à plus tard, surtout si le projet ne doit être opérationnel qu'à long terme. D'autre part, l'étude complète de variantes qu'elle préconise alourdit la tâche, sachant que les objectifs sont souvent lointains et que les éléments de décision n'existent pas toujours.

LES NOUVELLES PROCEDURES

Ces nouvelles procédures sont à mettre en œuvre compte tenu des dispositions contenues dans le décret d'application de la loi du 10 juillet 1976. L'étude d'impact devra accompagner pratiquement tous les dossiers de projets d'infrastructures de voirie en milieu urbain que le ministère de l'Équipement aura à connaître.

Les nouvelles procédures ne diffèrent pas essentiellement des anciennes, le contenu du dossier d'impact ne faisant que refléter l'étude elle-même. En fait c'est la démarche d'étude qui est novatrice. Cette démarche est simple. Le maître d'ouvrage doit considérer les contraintes techniques et financières qu'il a l'habitude d'assumer. Pour cela il doit pouvoir s'assurer de la cohérence du projet avec les résultats d'autres décisions prises dans les plans d'urbanisme.

Ensuite, en dialoguant avec les spécialistes et les élus locaux, il lui faut repérer le plus tôt possible les impacts probables du projet sur l'environnement, les classer par ordre de priorité, définir la priorité de ses objectifs compte tenu de celle accordée à l'environnement et éventuellement à d'autres aménagements.

La base de la démarche est donc la concertation, aussi large que possible, afin de pouvoir situer à tout moment le projet dans son contexte local.

Cette procédure est difficile à mettre en place car elle va à l'encontre des habitudes : on tient à maîtriser son projet avant d'en discuter. Pourtant on retrouve le support de la démarche des avant-projets géométriques ; l'étude d'impact devenant obligatoire cette démarche reprend toute sa valeur. La concertation peut se faire au sein d'un comité technique réunissant les divers intervenants de l'agglomération, (services techniques municipaux, de la communauté urbaine, agence d'urbanisme, services extérieurs de l'État, SNCF, etc.) où l'on peut recueillir immédiatement les réactions à un projet, repérer les impacts à prendre en compte, situer le contexte, et connaître les autres projets susceptibles d'interférer. Eventuellement des associations d'habitants pourraient y donner leur avis. Il faudrait surtout que les décisions nécessaires à l'avancement du projet et qui ne sont pas du ressort du maître d'ouvrage puissent y être prises.

LA PHASE TRANSITOIRE

Outre les difficultés propres à tout changement de procédure, des problèmes spécifiques se dessinent.

En effet le maître d'ouvrage a pour cadre de référence les documents et plans d'urbanisme que sont les SDAU et les POS. Ces plans n'ayant pas toujours été étudiés avec un souci évident de l'environnement, très vite des inconvénients majeurs apparaissent. Comme les remises en cause ne sont guère possibles vis-à-vis de ces documents contractuels, et aussi du fait de nombreuses décisions antérieures, on est souvent confronté au seul choix possible : soit élaborer un projet fait de compromis ponctuels et pourvu de toutes les protections néces-

saires, soit ne rien faire, ce qui n'est pas forcément satisfaisant pour l'environnement. De même les emprises figurant au POS ne préjugent en rien du type de voie qui y sera construit, et de ce fait, au moment de la réalisation on se trouve souvent placé devant des incohérences ou des malentendus.

C'est le cas de nombreuses déviations d'agglomérations, et en particulier celui de la déviation de la RN 98 à Hyères. La route nationale étant doublée par des tronçons d'autoroutes, la logique veut que la continuité soit autoroutière pour le contournement de l'agglomération. Or, l'urbanisation ayant franchi les emprises réservées de longue date en limite d'agglomération, l'étude d'impact d'un tel projet révélait des résultats négatifs sur l'environnement. Faut-il ne rien faire ? Le choix se pose depuis longtemps en ces termes : ou le trafic de la RN 98 continue à engorger les rues du centre ville, ou il passe très loin de l'agglomération par un autre tracé de déviation laissant Hyères à l'écart d'un flot touristique. Il s'avérera surtout qu'un malentendu existait sur la conception du projet. Dans les emprises réservées, on pouvait très bien élaborer un projet aux caractéristiques plus modestes, qui serait une avenue urbaine importante pour Hyères et pourrait assurer le trafic de transit. La concertation a alors porté sur le choix entre diverses conceptions d'avenues, les

dispositions à prendre au POS pour assurer la continuité urbaine, l'organisation des places, ainsi que la cohérence avec le bâti actuel et futur. Ainsi la déviation devient une infrastructure vraiment urbaine et aura un caractère bien affirmé dans la ville. L'environnement, même s'il n'est pas parfait, s'en trouve grandement amélioré.

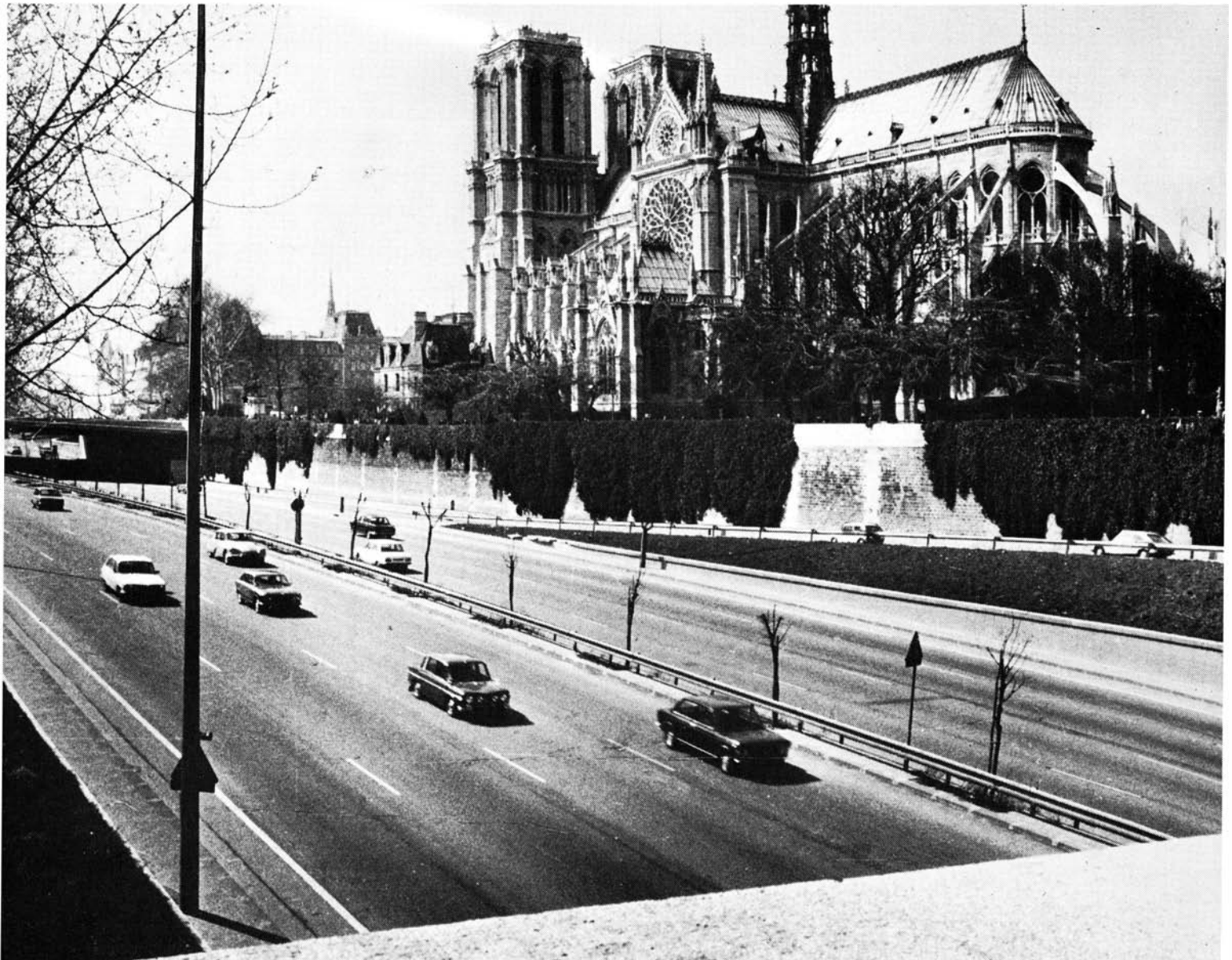
Par conséquent, l'étude d'impact n'exacerbera les conflits latents que s'il ne peut y avoir de remise en cause possible. Sinon il existe un très grand risque d'autocensure des projets et un blocage des initiatives sans solution de remplacement. C'est surtout le cas quand l'histoire d'un projet pèse d'un trop grand poids par rapport aux autres contraintes.

C'est ce qui se passe par exemple pour la rocade Sud de Strasbourg où des emprises réservées depuis une vingtaine d'années pour une déviation de type boulevard se retrouvent maintenant enserrées dans une zone d'immeubles collectifs. Le programme d'une ZAC proche est tel que sa desserte nécessite de donner des caractéristiques autoroutières à cette déviation. Des dispositions auraient pu être prises pour aborder un autre tracé plus coûteux en démolition de quelques pavillons, mais plus satisfaisant sur le plan de l'environnement. Cette

solution a été écartée par respect pour le SDAU, pour les plans d'urbanisme directeurs (PUD) et pour les nombreuses décisions antérieures ; maintenant, l'évolution de l'urbanisation ne permet même plus de l'envisager. Ainsi vont apparaître au POS des emprises dont on ne sait ce qu'elles délimitent vraiment. Les habitants ne pouvant être au courant d'aucun projet repoussent toute solution. Rien n'oblige l'étude d'impact à montrer que d'autres solutions étaient possibles, mais comme elle affirmera sans doute les impacts négatifs du projet sur l'environnement, celui-ci devra faire l'objet d'une décision politique. Ce qui serait à craindre, c'est que l'étude d'impact ne devienne une étude-alibi tendant à justifier les caractéristiques d'un projet, adoptées de longue date sans souci de l'environnement.

On peut toutefois compter sur le rôle pédagogique des études d'impact durant cette phase transitoire. Elles permettent au maître d'ouvrage de se confronter aux exigences de l'environnement, de dialoguer avec les spécialistes de ces problèmes, les habitants, les élus, et l'amènent à mieux situer la priorité de ses objectifs. Mais dans cette phase transitoire il manque encore une politique globale de l'environnement au niveau de

L'impact de la traversée d'une grande cité par une autoroute urbaine est rendu sur la photo-étude ci-contre (solution technique « radicale » pour la traversée de Paris... avec maintien de la Seine sur la rive droite de l'île de la Cité) — photo-étude R. BECHMANN — doc. A et N



l'agglomération. Beaucoup de décisions se prennent au coup par coup, aussi les bases d'études des projets se modifient sans cesse et il est difficile d'assurer une véritable cohérence à ce niveau.

Il faudrait effectuer un lourd travail de connaissance de l'agglomération, surtout pour ce qui concerne les impacts sociaux. Ce travail permettrait d'élaborer un cadre de référence tenant compte de l'environnement et permettant au maître d'ouvrage de fixer les bases d'études de son projet.

ROLE DE L'ETUDE D'IMPACT DANS L'ELABORATION DES PROJETS :

La nécessité de produire une étude d'impact doit normalement conduire à une prise en compte véritable des préoccupations d'environnement dans l'élaboration des projets, mais cela suppose qu'à tout moment il faut pouvoir faire la part de la priorité à donner à tel ou tel aspect; sinon on est conduit à manipuler énormément de variantes, ce qui risque d'axer le débat sur des points de comparaison mineurs et de faire perdre sa force à l'étude.

Le maître d'ouvrage a des objectifs, un plan de travail, des délais. Son intérêt est d'intégrer le plus tôt possible l'étude d'impact dans le processus d'étude, mais si les solutions développées font appel à des décisions qui ne sont pas de son ressort, on peut alors se poser la question de la maîtrise d'ouvrage des études. Ainsi on peut parler d'un premier niveau à l'étude d'impact :

Il consiste à déterminer les impacts, en général à partir de variantes et à les prendre en compte, tout ou partie, en fonction de l'enjeu dû à la situation.

L'objectif du maître d'ouvrage est opérationnel et l'étude d'impact n'est pas qu'une formalité à remplir. En général, la solution ne se dégage pas d'elle-même; aussi doit-il être capable de savoir s'il peut résoudre les problèmes posés, de sa propre initiative ou par une élaboration conjointe du projet. Sinon il aura tendance à élaborer la solution pour laquelle il détient le plus d'atouts.

C'est donc le moment crucial où il faut savoir si tous les intervenants parlent bien le même langage, si le projet est bien cohérent avec les plans d'urbanisme ainsi qu'avec les autres projets d'aménagement.

Cette phase apparaît dans l'étude de la pénétrante Nord-Ouest du Havre. L'élaboration du POS oblige le maître d'ouvrage à donner la consistance de son projet. Des variantes sont possibles, mais sans éléments vraiment favorables à l'environnement. Une étude plus poussée des impacts montre que le choix se situe au niveau des partis d'urbanisme, c'est-à-dire hors de la compétence du maître d'ouvrage. Il faut envisager soit la restructuration d'un quartier, soit le réaménagement du front de mer et de la plage. Par conséquent, deux projets d'infrastructure sont élaborés, non pas pour en étudier seulement les impacts propres, mais surtout pour cerner les impacts des plans d'urbanisme différents dans lesquels ils interviennent. C'est un cas destiné à se reproduire souvent tant que les plans d'urbanisme n'auront pas fait l'objet d'études d'impact sur l'environnement.

Dès que ces bases seront acquises l'élaboration des projets s'en trouvera grandement améliorée, l'étude d'impact n'ayant pour rôle que d'indiquer où doivent porter les efforts en faveur de l'environnement.

LES FORMES DE PRESENTATION

L'étude d'impact est transcrite dans un dossier qui doit pouvoir être consulté par

des techniciens au cours de la procédure d'avis inter-services, mais aussi par le public au cours de la procédure d'enquête préalable à la DUP, ou une fois la décision prise. Il semble qu'il y ait incompatibilité et que l'on ne puisse trouver une forme unique de présentation.

Le public ne lirait pas un dossier trop copieux et somme toute assez technique, où il ne pourrait trouver facilement les réponses aux questions qu'il se pose. De même les techniciens resteraient insatisfaits devant un simple digest des études.

Il semble que l'on se dirigera vers une formule regroupant une plaquette de présentation générale aussi courte que possible et très visuelle, et un dossier d'étude. La plaquette serait laissée à l'initiative du maître d'ouvrage pour une présentation personnalisée, directement dépendante de la nature et du caractère du projet. Ce document oblige à une profonde synthèse faisant entrer en ligne de compte les critères sur lesquels le maître d'ouvrage entend que son projet soit jugé, donc l'amène à exposer comment il a pris en compte l'environnement vis-à-vis des autres contraintes, ainsi que la genèse et les péripéties du projet.

Cette plaquette accompagnerait donc le dossier de l'étude elle-même, leur composition étant fixée par le décret d'application. Elle joue ainsi pleinement son rôle d'information. Pour s'y retrouver facilement ces documents doivent effectivement avoir une composition normalisée, mais rester très clairs dans leur présentation.

CONCLUSION

La procédure des études d'impact d'infrastructures de transport en milieu urbain va connaître une phase transitoire très délicate et conflictuelle. Toutefois, il faut lui reconnaître un rôle pédagogique certain, et très vite l'étude d'impact devrait faire partie intégrante de l'étude proprement dite d'un projet. Sa partie visible consistera alors en un dossier de synthèse des études relatives à l'environnement, dossier aussi clair et compréhensible que possible car destiné au public. On espère que l'obligation de cette démarche favorisera la mise en place de véritables structures de concertation, que ce soit entre responsables au sein de l'agglomération, qu'avec le public.

J.-P. TAREAU

**Ingénieur de l'École Centrale
des Arts et Manufactures
(CETUR) Centre d'Étude
des Transports urbains**

L'EXEMPLE AMERICAIN

Huits points sont à traiter dans les dossiers américains d'impact sur l'environnement :

- 1 - Description du projet proposé.
- 2 - Relation de l'action avec les plans d'utilisation du sol.
- 3 - Impact probable de l'action proposée sur l'environnement.
- 4 - Variantes de l'action proposée.
- 5 - Effets probables contraires à l'environnement qui ne peuvent être évités si le projet est réalisé.

- 6 - Utilisations locales et à court terme de l'environnement vis-à-vis du maintien et de l'augmentation de la rentabilité à long terme.
- 7 - Immobilisations irréversibles et irréparables de ressources si l'action proposée est réalisée, et
- 8 - Commentaires d'autres agences et du public.

Une étude comparative (*) a porté sur 40 dossiers d'impact, en majeure partie des dossiers de projets de voiries. On note en particulier les remarques suivantes.

De façon surprenante, aucun des avantages possibles, aucun des impacts n'est mentionné dans la partie « description du projet ». En fait, pour qu'elle prenne sa force, cette partie devrait contenir de brèves remarques d'introduction sur les avantages significatifs que le projet peut apporter et sur les résultats les plus significatifs qu'il implique sur l'environnement. On retrouve bien le besoin d'une plaquette de synthèse où puissent figurer tous les points importants de l'argumentation.

Le point 3 regroupe les impacts classés de la façon suivante : impacts de pollution (bruits, gaz, poussières), impacts écologiques, impacts monétaires, impacts sociaux, impacts opérationnels ou de fonctionnement, et impacts esthétiques. L'étude fait remarquer que les résultats ne devraient pas être noyés dans d'inaccessibles pages de documents, mais être mis en évidence ! Si, dans le dossier, les impacts sont rangés par catégorie, c'est-à-dire présentés sous forme de sommaire, le lecteur peut déterminer rapidement si la série d'impacts est complète; cependant ce n'est pas souvent fait.

Pour les variantes, il est précisé qu'elles sont nécessaires pour s'assurer que tous les moyens possibles de minimiser les nuisances peuvent être étudiés. Elles doivent être fondamentalement différentes les unes des autres de façon à pouvoir distinguer les différences dans les impacts. Les variantes suggérées par les habitants devraient être prises en considération, surtout si elles sont significativement différentes de celles déjà proposées.

Ceci nous amène aux remarques sur le point 8, les plus intéressantes. C'est la partie la plus volumineuse de beaucoup de dossiers, mais où le volume excessif de réponses tend à dissimuler les commentaires vraiment instructifs. On constate l'existence d'une certaine méfiance entre les agences et le public, surtout à chaque fois qu'une partie du dossier d'impact est intitulée Problèmes et Objections, ou quelque chose de semblable.

Il apparaît que le public est traité comme un gêneur, le projet pouvant être neutralisé par le simple aveu, dans un dossier d'impact, que des objections se sont élevées en audition publique. Le point de vue du public est entendu, mais pas introduit dans le processus d'étude. Aussi recommande-t-on d'introduire assez tôt ces points de vue de façon que les habitants aient la possibilité effective de modifier un projet. De même, les impacts considérés par n'importe quelle partie comme devant avoir des conséquences majeures sur l'environnement devraient être analysés sans préjugé. Ce serait une réponse à l'apport des habitants ou des autres agences et cela permettrait ainsi d'encourager de tels apports.

Le terme habitants ne se limite pas à l'élite de la commune (élus ou autres habitants influents, notamment associations, groupes de pression, etc.), mais se réfère à la population au sens large, où sont représentées les personnes de tout style de vie. Quand la population en général est impliquée dans les études, les différends inconciliables en audition publique sont évités ou du moins minimisés.

On s'aperçoit donc à la lecture de ces remarques que le problème de la participation du public aux études est encore loin d'être réglé aux USA.

J.-P. T.

(*) voir Transportation Research Record n° 603 du Transportation Research Board.